



ПРАГМАТИКА ПЛАНУВАННЯ ПЕРШОГО КОШИКУ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Мар'ян ТРІПАК

Розглянуто планування доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів в сучасних умовах. Значну увагу приділено поетапному плануванню першого кошику доходів органів місцевого самоврядування при розрахунку індексу відносної податкоспроможності з врахуванням методу ковзної середньої та коефіцієнту актуалізації адміністративно-територіальних одиниць.

The article deals with planning of local budgets profits which are taken into account at determination of budgetary transfers in modern terms. Considerable attention is paid to the stage-by-stage planning of the first basket of local self-government bodies profits at the calculation of relative taxable capacity index taking into account the method of sliding middle and the actualization coefficient of administrative-territorial unit relative taxable capacity indices.

Після здобуття незалежності перед Україною поставили завдання становлення такої бюджетної системи, яка вщопро вщасе ринковим умовам, нормам та щеалам правового суспільства. Так прагнення визначити, з одного боку, необхідність формування в Україні фінансово спроможного місцевого самоврядування як необхідної умови розвитку демократичного суспільства, з іншого - потребою ефективного функціонування системи державних і місцевих фінансів.

За таких умов постає необхідність побудови нової моделі формування місцевих бюджетів, яка б забезпечувала оптимальний фискальний та стимулюючий ефект і вщповідала політико-владним реаліям сьогодення, потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усувала диспропорції бюджетної забезпеченості окремих територій, знижувала напругу міжрегіональних фискальних відносин та підтримувала ефективність бюджетної системи. Саме тому питання вдосконалення планування доходів місцевих бюджетів як складової фискальної політики держави загалом, с

одним із пріоритетів фінансово-економічних та адміністративних трансформацій в Україні.

Проблематика доходів місцевих бюджетів привертає увагу багатьох представників вітчизняної фінансової науки. Серед вчених варто виділити внесок, насамперед: В. Андрущенка, О. Василика, В. Дем'янишина, А. Ботфанова, О. Кириленко, В. Кравченка, М. Кульчицького, І. ЛуїноТ, Ц. Огня, В. Опарша, В. Павлова, Ю. Паачника, В. Федосова, С. Юрія та інших. Окремі питання, пов'язані з даною проблемою, пщймаються в періодичній літературі. Ознайомлення з наявними публікаціями дало можливість оцщити теоретичний і практичний рівень планування місцевих бюджетів за доходами. Проте, у наукових роботах приділено недостатньо уваги прагматичній формувальній ролі доходів місцевих бюджетів в умовах утвердження в Україні економіки ринкового типу, зокрема, методологи планування "кошиків" доходів органів місцевого самоврядування, що зумовлює актуальність проблеми, якщ присвячена дана наукова стаття.

• Бюджет: прагматика і проблематика •

Провідна ця публікація полягає у визначенні оптимальних форм та інструментів розбудови регіональної фінансової політики шляхом дослідження концептуальних засад формування місцевих бюджетів і внесення рекомендацій прагматичного характеру щодо ефективного планування котику № 1 доходів місцевих бюджетів з метою підвищення самодостатності місцевого самоврядування в Україні.

Згідно чинного законодавства, до доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансферів (кошик № 1) віднесено: податок з доходів фізичних осіб; плату за землю; державне мито; плату за ліцензії; плату за державну реєстрацію підприємств; плату за торговий патент; єдиний податок на підприємство; штрафи та фінансові санкції; інші платежі згідно діючого бюджетного законодавства.

При здійсненні розрахунків та планування показників доходів місцевих бюджетів, визначенні обсягу міжбюджетних трансферів Міністерство фінансів України керується положеннями Конституції України, Бюджетного кодексу України, Постановами Кабінету Міністрів України "Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на плановий бюджетний рік" та Верховною Радою України "Про Основні напрями бюджетної політики на плановий бюджетний рік", ширшими законами України та нормативно-правовими актами, що не суперечать бюджетному законодавству. Розрахунки здійснюються на основі макроекономічних показників в цілому по державі при розподілі бюджетних ресурсів між територіями враховуються удосконалення підходи за більш об'єктивними критеріями як стосовно доходів, так і видаткової частини бюджету. Основними принципами при формуванні бюджетних взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням є:

- передача владних функцій та відповідних бюджетних ресурсів з центрального і обласного рівнів бюджетам територіальних громад;
- регіональний розвиток та посилення ролі місцевого самоврядування [3].

Обсяг доходів місцевих бюджетів 1-го котику здійснюється шляхом прямого розрахунку із застосуванням шдексу відносно податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що обчислюються на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків та зборів до цих бюджетів за три останні бюджетні періоди перед тим роком, у якому формуються показники бюджету на плановий бюджетний період. Формула розрахунку шдексу відносно податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці затверджується Кабінетом Міністрів України. При обчисленні обсягу доходів кошика № 1 також враховуються втрати закріплених доходів відповідних місцевих бюджетів унаслідок надання пільг платникам податків згідно рішень відповідних рад. Разом з цим, розрахунок обсягу доходів, закріплених за місцевими бюджетами, здійснюється і на підставі прогнозу обсягу доходів бюджету, визначеного на основі прогнозних основних макропоказників економічного і соціального розвитку на плановий бюджетний період.

Розрахунок обсягу 1-го котику доходів, закріплених за відповідними бюджетами здійснюється на підставі прогнозного обсягу доходів зведеного бюджету України, визначеного з основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік, а також шляхом застосування шдексу відносно податкоспроможності

Індекс відносно податкоспроможності району з коефіцієнтом (K), що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці у порівнянні з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одного мешканця, для визначення якого використовувався обсяг котику доходів бюджету місцевого самоврядування, визначений відповідно до статей 64 та 66 Бюджетного кодексу України [1]. Індекс відносно податкоспроможності відповідно до діючого бюджетного законодавства вираховується за такою формулою [7]:

• Бюджет: прагматика і проблематика •

$$K = f((D_{ul} + L_{ul}) / (D_{ul} + L_{ul} \times N_{ul}^{x0,299}) + ((D_{l2} + L_{l2}) / (D_{l2} + L_{l2}) \times N_{l2}^{*0,332}) + ((D_{li} + L_{li}) / (D_{li} + L_{li} \times N_{li}^{x0,369})) / (N_{li}^{x0,299} + N_{li}^{xft552} + J_{li}^{x0,369}),$$

де $Z_{ul}, Z_{l2}, D_{ul}, D_{l2}, E_{li}, i_{li}$ - обсяг похонів (котика доходів), закрителених за зведеним бюджетом району (зведеним бюджетом мюта) та районним (мюьким) бюджетом, бюджетами мюцевого самоврядування за звітними даними про їх фактичн надходження за щповщн року базового періоду;

$L_{ul}, L_{l2}, L_{li}, L_{l2}, L_{li}$ - сума птьг, нада-

них органами мюцевого самоврядування з податів і зборів, що включен до обсягу доходів (котика доходів), закрителених за зведеним бюджетом району (зведеним бюджетом мюта) та районним (мюьким) бюджетом, бюджетами мюцевого самоврядування за щповщн року базового періоду;

$N_{ul}, N_{l2}, N_{li}, N_{l2}, N_{li} \setminus N_{li}$ - чисель-

ність наявного населення району (мюта) та адмшютративно-територіальної одиниці за щповщний рік базового періоду (на 1 ачня року, що настає за базовим);

$0,299; 0,332; 0,369$ - ваюв\ коефцієнти;

D_{ul} - прогнозний обсяг доходів (котика доходів) зведеного бюджету району (зведеного бюджету мюта), врахований пщ час визначення обсягу міжбюджетного трансферту між державним бюджетом та зведеним бюджетом району (зведеним бюджетом мюта), на планований бюджетний період без урахування обсягу податку з доходів фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та шших виплат, одержаних вшськовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу.

В процеа дослідження було проаналізовано порядок планування 7-го котика доходів на 2007 рік на прикладі мюцевих бюджетів Новоселицького району Червонецької області. З'ясовано, що для визначення прогнозних обсягів надходжень на плановий бюджетний період необхідно:

- визначити фактичн надходження по кожному виду доходів бюджетів за три попередні до планового року;

- проаналізувати економічн фактори, що впливають на обсяги надходжень і визначити їх тенденції на наступний рік;
- встановити прозору базу надходжень, виключивши переплати, птьги, погашення заборгованостей за минулі роки, недоїмки на юнець року тощо;
- вивчити динаміку надходження доходів за кожним видом, визначити сталі тенденції, які, швидше за все, збережуться наступного року;
- проаналізувати дані щодо податкової спроможності адмшютративно-територіальних одиниць, визначити рейтинги власної території відносно надходжень до бюджету та порівняти з територіями, які мають кращі результати за рівних умов, зробити висновки відносно причин недовиконання;
- зібрати необхідну статистичну інформацію щодо фінансово-економічної діяльності підприємств та організацій;
- вивчити зміни в законодавстві, що впливатимуть на обсяги надходжень до мюцевих бюджетів наступного року;
- проаналізувати власні рішення стосовно ставок податків і зборів, податкових пільг, податкової бази і обфунтувати необхідні внесені зміни до них тощо.

Розрахунок доходів 1-го кошику в аналізованому регіоні показано в таблиці 1. Методологію планування доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (1-го кошику) було подано нами на 7 етапів розрахунку

Перший етап розрахунку.

Проводиться розрахунок шдексу відносно податкоспроможності на 2007 рік з використанням методу ковзної середньої.

$$K = ((5205/86) \times 86 > 0,299) + ((5638,3/85,5) \times 85,5 > 0,332) + ((351,8/84,8) \times 84,8 > 0,369) / (86 \times 0,299 + 85,5 \times 0,332 + 84,8 \times 0,369)$$

Другий етап розрахунку.

Надалі розраховується попередній прогнозний обсяг доходів 1 кошику на 2007 рік

- Бюджет: прагматика і проблематика •

міжбюджетних

визначенні обсягів
трансфертів
(середній по

Доходи, що враховуються
при визначенні міжбюджет-
них трансфертів

	3	4	5	6	7

• Бюджет: прагматика і проблематика •

(RDizak).

$$RD_{i5} = Kx(86x0,299+85,5x0,332+84,8x0,369) \times 11855,9 / (86x0,299+85,5x0,332+84,8x0,369)$$

Третій етап розрахунку.

Наступним етапом розрахунку є коефіцієнт актуалізації шдешв вщносноТ податкоспроможност (Ai). Цей показник визначається на базі порівняння шдексу вщносноТ податкоспроможност адмшютративно-територіальноТ одиниці за 2005 рік (K_{js}) та шдексу вщносноТ податкоспроможност адмшютративно-територіальноТ одиниці за 2004 рік (K_{i4}).

$$Xi = K_{i5} / K_{i4}$$

Четвертий етап розрахунку показує розрахункову величину доходів першого котику на 2007 рік із застосуванням коефіцієнту змішв вщносноТ податкоспроможност (Dr).

$$Dr - RD_{i5} = (5205/86) \times 86x0,299 + ((5638,3/85,5) \times 85,5x0,332) + ((351,8/84,8) \times 84,8x0,369) / (86x0,299+85,5x0,332+84,8x0,369) \times (86x0,299+85,5x0,332+84,8x0,369) \times 11855,9 / (86x0,299+85,5x0,332+84,8x0,369) \times Xi = 11871,4$$

П'ятий етап розрахунку.

Розраховуємо шдекс вщносноТ податкоспроможност на 2007 рік (K_{j7}) виходячи з розрахунковоТ величини доходів 1-го котику місцевих бюджетов, вирахованоТ із застосуванням коефіцієнту змішв вщносноТ податкоспроможност

$$K_{j7} = (Dri/Ni3) / (11871,4/84,7) = 11855,9$$

Шостий етап розрахунку.

Розраховується обсяг доходів 7-го котику на 2007 рік без податку з доходів фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та шших виплат, одержаних вмсськовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу (Dw).

$$Dw = (K_{i7} \times 84,8) / (11855,9 \times 84,8) = 198,6$$

Останній етап розрахунку.

Розраховуємо обсяг доходів 7-го котику на 2007 рік:

$$Dizak = 11855,9 + 198,6 = 12054,5$$

Завершивши розрахунок формування доходів мюцевих бюджетов, яю враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансферов, аналізованоТ нами адмшютративно-територіальноТ одиниці на 2007 рік, за допомогою методу ковзної середньої та коефіцієнту актуалізації шдешв вщносноТ податкоспроможност, а також дослідивши мобілізацію цих надходжень за 2003-2006 рр. та очкуваних надходжень в 2007 році (рис. 1) можна зробити висновок, що планування доходів цього кошика запропонованим чином можна охарактеризувати як прагматично-обгрунтований та реальний процес встановлення обсягів і джерел надходжень в регіоні.

Отже, з формульного розрахунку видно, що використання такоТ методики в бюджетному плануванні дає можливість досягнути одну із найважливіших цілей Бюджетного кодексу: забезпечення органам мюцевого самоврядування у середньостроковш перспективі стабільної бюджетної ситуації, без якоТ неможливо належним чином управляти територіями. Формула створює також стимули до заощадження видатков і мобілізації додаткових доходів, оскільки показник розрахунковоТ видатковоТ потреби базується на розрахунках видаткових нормативів, а розрахункова доходоспроможність залежить вщ ефективност та потенціалу доходної бази. Водночас, зусилля мюцевого самоврядування, спрямовані на заощадження видатков або нарощування бази оподаткування не позначаються на обсягах дотації, обчислених за формулою, бо вона сприймається як одноразовий платіж. Формула має певний елемент гнучкост, що дозволяє забезпечити оптимальний рівень вирівнювання [5].

У результаті дослідження теоретичних та практичних засад бюджетного планування 1-го кошику доходів мюцевих бюджетів та його особливостей у сучасних умовах ми прийшли до таких висновків.

1. Бюджетному плануванню належить вагоме значення, оскільки вщ правильного визначення планових показників бюджету залежить рівень його виконання. Вирішення про-

• Бюджет: прагматика і проблематика •

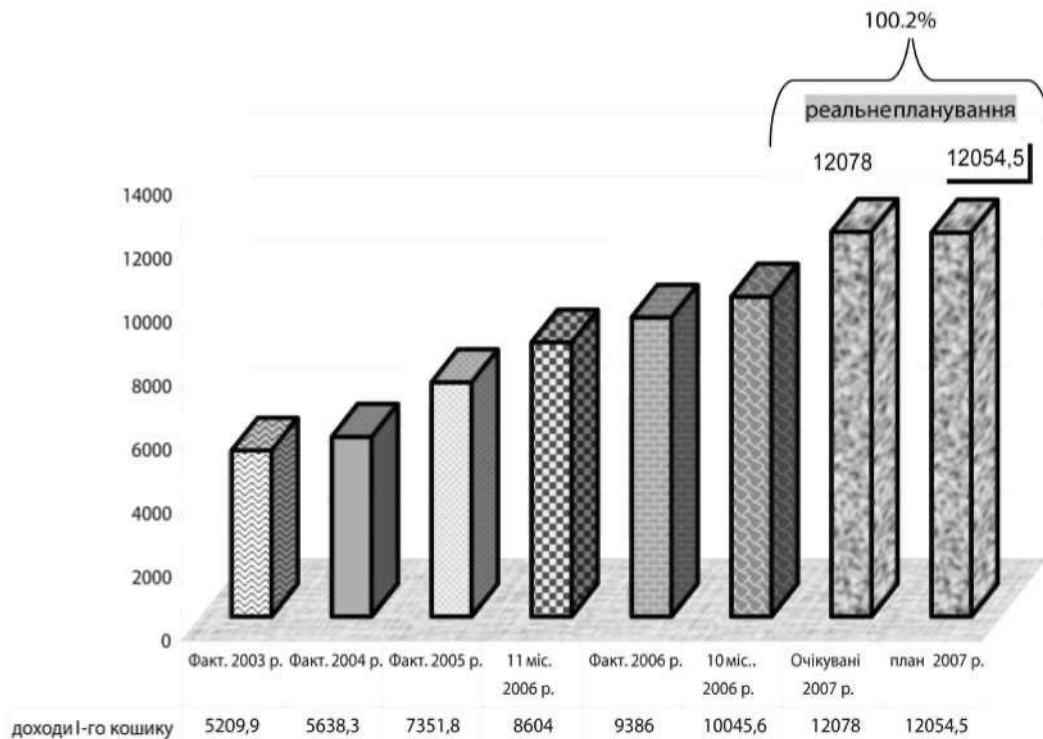


Рис. 1. Структура доходів місцевого бюджету, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансферів Новоселицького району Чернівецької області за 2003-2007 рр.

"Побудовано на основі аналітичних даних фінансового управління Новоселицької райдержадміністрації в Чернівецькій області"

блем бюджетного планування частково може бути забезпечене за умови розробки і застосування впровадження нових підходів в сфері планування фінансових ресурсів адміністративно-територіальних утворень в Україні, які дадуть змогу забезпечити ефективний розподіл та використання бюджетних коштів, оскільки проблема неефективного використання коштів та поліпшення якості надання державних послуг є давно назрелою проблемою, особливо за умов нестачі бюджетних ресурсів.

2. Методика планування доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансферів, за допомогою методу козів середньої та коефіцієнту актуалізації відносно податкоспроможності, містить недолки, а саме:

- для розрахунку відношення податкоспроможності адміністративно-

територіальної одиниці не враховується недоїмка (заборгованість перед бюджетом) та переоплати по цих надходженням;

- не враховується чисельність населення, яке працює за кордоном (у репозитиві і в країні у цьому);
- не враховуються ухилення від сплати податку на доходи з фізичних осіб (проведення виплат зарплати у "конвертах");
- щорічно змінюється політична ситуація, а надалі і законодавство, яке визначає порядок формульних розрахунків в сфері бюджетного планування доходів місцевих бюджетів;
- в методиці використовуються необґрунтовані вагові коефіцієнти тощо.

3. При плануванні надходжень першого кошику місцевих бюджетів в аналізованій

• Бюджет: прагматика і проблематика •

адміністративно-територіальній одиниці перевагу можна віддати принципу бюджетної еквівалентності, або принципу національної солідарності. В основі першого лежать ще податкова справедливості вжиті в даному випадку не тільки стосовно окремих громадян або підприємств, але і жителів регіону в цілому. В цілому до цього принципу доходи місцевих бюджетів повинні відшкодувати тому податковому навантаженню, що несуть жителі регіону, а, отже, можливість одержання ними суспільних благ і послуг, наданих за рахунок місцевих бюджетів, повинні зростати в міру збільшення обсягу податків, що збираються в даному регіоні. В основі другого принципу лежать не тільки загальної розуміння громадянської солідарності, але і ряд економічних аргументів, в цілому до яких держава повинна прагнути до вирішення, певною мірою, фінансових можливостей регіонів. По-перше, держава гарантує надання громадянам ряду соціальних послуг на визначеному рівні. По-друге, у ряді випадків регіональна диференціація податкових надходжень обумовлена технікою стягування податків і в силу цього теж може зумовлювати перерозподіл доходів.

Література

1. Бюджетный кодекс Украины // В/домое? Вер-ховно? Ради. - 2001. - № 37-38.
2. Бюджетный менеджмент: Гидручник / В. Федосов, В. Опарт, Л. Сафонова та інш. - К.: КНЕУ, 2004. - 864 с.

3. Бюджетна політика в контексті соціально-економічного розвитку України: Уб т. Т. 5: Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. - К.: НДФ1, 2004. - 400 с.

4. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні. Монографія. - Донецьк: ТОВ "Юго-Восток і ЛТД", 2005. - 642 с.

5. Юрш С. І., Стоян В. І., Даневич О. С. Казначейська система: Гидручник. - 2-ге вид., зм.н. й доп. - Тернопіль: Карт-Бланш, 2006. - 818 с.

6. Постанова Каб'єту Міністрів України в/б 5 вересня 2001 р. № 1195 "Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирішювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами" // Офіційний в/сник України. - 2001. - № 38. - С. 9-25.

7. Постанова Каб'єту Міністрів України в/б 12 грудня 2006 р. № 1705 "Про внесення зм'є до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирішювання та коштів, що передаються до місцевого бюджету) між районним бюджетом або місцевим бюджетом м. Севастополя, міста республ'танського Автономного Республ'ти Крим чи обласного значення, якому адм'єтративно підпорядковані інші міста, села, селища, та бюджетами територіальних громад ст, селищ, міст та Ухоб'єднань" // Офіційний в'єник України. - 2006. - № 1. - С. 28-43.